

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD COMO
ELEMENTO DE FOCALIZACIÓN DE ESTUDIANTES EN EL PROGRAMA DE
MOVILIDAD ESCOLAR DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO -
SED

Presentado Por:
Wendy Lorena Guavita Trujillo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD
Especialización en Gestión Pública
Opciones de Trabajo de Grado
Bogotá, Colombia

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD COMO
ELEMENTO DE FOCALIZACIÓN DE ESTUDIANTES EN EL PROGRAMA DE
MOVILIDAD ESCOLAR DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO -
SED

Presentado Por:

Wendy Lorena Guavita Trujillo, Cód. 1.022.353.798

Presentado a:

Catherine del Pilar Diaz

Directora de curso

Grupo: 603A_371

Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD

Especialización en Gestión Pública

Opción de Trabajo de Grado -Monografía

Bogotá, Colombia

Dedicatoria

A mi madre por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo y a mi querida Clemencia Gómez, porque en vida me enseñó la importancia de entender que la discapacidad es una condición excepcional que potencia los sentidos y requiere del apoyo decidido de las entidades para el aprovechamiento de las potencialidades de las personas con condiciones especiales.

Agradecimientos

A mis maestros, por su gran apoyo y motivación para la culminación de mis estudios de postgrado en gestión pública.

Tabla de Contenido

Dedicatoria.....	3 pág.
Agradecimientos.....	4 pág.
Resumen.....	8-10 pág.
Introducción.....	11 - 12 pág.
Planteamiento del Problema.....	13- 14 pág.
Justificación.....	15 pág.
Objetivos.....	16 pág.
Marco Conceptual y Teórico: <i>Políticas Públicas</i>	17 - 23 pág.
<i>Focalización o Universalización de la política pública</i>	23 pág.
<i>Movilidad Asociada con la Exclusión Social</i>	24 – 25 pág.
Marco Contextual.....	26-28 pág.
<i>Plan de Desarrollo Distrital</i>	28 - 30 pág.
<i>Plan Sectorial de Educación</i>	30 - 34 pág.
Capítulo I: Marcos normativos para la atención de estudiantes con discapacidad en el Programa de Movilidad Escolar de la SED, fundamentados en los principios de la administración pública.....	34-42 pág.
Capítulo II: Análisis de focalización versus la universalización de la política pública de discapacidad en el Programa de Movilidad Escolar.....	42-52 pág.
Conclusiones.....	53 -55 pág.
Referencias Bibliográficas.....	56 - 59 pág.

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Tipos de política pública-Marco normativo nacional</i>	20	pág.
Tabla 2. <i>Corrientes de Análisis</i>	22-23	pág.
Tabla 3. <i>Tratados Internacionales</i>	39 -40	pág.
Tabla 4. <i>Estudiantes con discapacidad</i>	44-45	pág.

Lista de Gráficas

Gráfica 1. <i>Estudiantes con discapacidad beneficiados- modalidad de ruta escolar y subsidio de transporte</i>	46 pág.
Gráfica 2. <i>Desagregación por modalidad.</i>	48 pág.
Gráfica 3. <i>Desagregación por Género y localidad</i>	50 pág.
Gráfica 4. <i>Desagregación Género.</i>	51 pág.

Resumen

El presente trabajo se desarrolla partiendo de la línea de investigación de Gestión y Políticas Públicas, sublínea Gestión y Políticas Públicas, lo anterior, conforme a las líneas de investigación propuestas por la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Especialización de Gestión Pública, de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD. En tal sentido, el desarrollo de la presente monografía se basa en el análisis de las acciones ligadas a la implementación de la política pública de discapacidad mediante la focalización de estudiantes con discapacidad beneficiados por el Programa de Movilidad Escolar durante la vigencia 2018 con corte a 30 de septiembre.

Es así como en el documento se desarrolla un análisis de las acciones técnicas y operativas para la implementación de la política pública de discapacidad en lo que a transporte escolar se refiere, para dicho ejercicio se requiere examinar necesariamente las acciones de atención prioritaria realizadas por la Secretaria de Educación del Distrito -SED durante la vigencia 2018, mediante el Programa de Movilidad Escolar el cual beneficia a estudiantes con discapacidad que se encuentran en proceso de formación en los colegios públicos en Bogotá; lo anterior, se analiza a fin de determinar si la focalización determinada en los marcos normativos del programa en mención, es un método práctico para superar la exclusión secular, en tanto que la ejecución de la política pública requiere que toda actuación adelantada por la SED se ciña a los principios de la administración pública, la cual busca cumplir a toda costa con el cometido estatal en tanto que su accionar parte de la protección a un sector poblacional vulnerable, a través de la disposición de los medios de transporte necesarios para garantizar el acceso a la educación oficial; en tal sentido se analizan los mecanismos utilizados en materia de la gestión pública asociados con la planeación, seguimiento y control para la puesta en marcha de la política

pública de discapacidad bajo el entendido que el programa señalado beneficia a niños, niñas y adolescentes sujetos de protección excepcional de derechos.

Palabras clave: Enfoque de derechos, focalización, política pública y universalización.

Abstract

This paper is developed starting from the research line of Management and Public Policies, sub-line Management and Public Policies, the before, according to the investigation fields proposed by the Specialization of Public Management of the School of Legal and Political Sciences of the Opened and Distance National University -UNAD. Therefore, the elaboration of the present monograph is based on the analysis of the actions linked to the implementation of public policy on disabilities students benefited from School Mobility Program during the 2018, cutting September same year.

In such way the document develops an analysis of technical and operational actions for implementation of the disability students public policy in terms of school transport, for this exercise it's necessary to study the priority attention actions carried out by the Education Secretary of the District -SED during the 2018 period throughout the School Mobility Program which benefits students with disabilities who are in the education process in public schools in Bogotá; The above is analyzed in order to determine if the targeting projected in the program normative frameworks in discussion is a practical method to overcome the secular exclusion, while the execution of public policy requires that any action taken by the SED be according to the principles of public administration, which seeks to comply at any costs with the state role, meanwhile its action start with the protection of a vulnerable population sector. Through the provision of the necessary transport to ensure access to official education, the mechanisms used in public management associated with planning, monitoring and control for the implementation

of the public policy on disability are analyzed, with the understanding that the program benefits children and teenagers subject to exceptional rights protection

Keywords: Approach of rights, targeting, Public politics, universalization.

Introducción

Para el análisis de la implementación de Política Pública de discapacidad como elemento de focalización de estudiantes en el Programa de Movilidad Escolar de la Secretaría de Educación del Distrito – SED, se toma como periodo de referencia el año 2018 con corte a 30 de junio, por lo que es preciso señalar que el tipo de investigación adelantada para la construcción de la presente monografía es cuantitativa de tipo descriptiva, no experimental, en tanto que se busca lograr lo que Sampieri (2010) define como derrotero en este tipo de investigaciones en las que se pretende especificar las propiedades, características de comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis, en tal sentido su uso ofrece grandes ventajas para mostrar con precisión las dimensiones de las comunidades y su contexto a través de la identificación no solo de los marcos normativos para la atención prioritaria de estudiantes con discapacidad en el Programa de Movilidad Escolar de la SED, sino que posibilita analizar la universalización versus la focalización del programa señalado y su congruencia con la aplicación de la política pública de discapacidad.

Cabe indicar que el diseño de investigación seleccionado corresponde al transeccional en la medida en que la recolección de datos se efectúa en un solo momento, a fin de establecer el número de estudiantes beneficiados por el programa de movilidad escolar que fueron focalizados por conducto de la política pública de discapacidad en la vigencia 2018, en tal sentido el propósito es describir las variables y analizar su incidencia e interrelación. De esta manera se hace énfasis en que este tipo de diseño transeccional descriptivo posibilita el análisis de las acciones de focalización del Programa de Movilidad Escolar de la Secretaría de Educación del Distrito durante la vigencia 2018, para la implementación de la política pública de discapacidad conforme a los principios rectores de la administración pública.

En lo relacionado con la recolección de la información se utilizaron fuentes históricas registradas en los informes de gestión presentados por el programa, así como los reportes poblacionales que permiten establecer las cifras oficiales de estudiantes transportados y que estaban caracterizados con discapacidad en la vigencia referida en el acápite anterior.

Es así como la población seleccionada corresponde a los estudiantes caracterizados por el Sistema de Matriculas SIMAT y que pertenecen a la matrícula oficial del Distrito, los cuales fueron beneficiados por el programa de movilidad escolar como estrategia de acceso y permanecía durante la vigencia 2018 con corte a 30 de junio, por lo que el tipo de muestra es censal cuya unidad de análisis es el 100% de estudiantes con discapacidad beneficiados por el programa y que pertenecen a las modalidades de ruta escolar y subsidio de transporte escolar.

Es importante mencionar que las fuentes de información utilizadas son primarias dado que se toman como insumos los informes de gestión oficiales y reportes poblacionales de la SED, Plan sectorial de educación y Proyecto de inversión; adicionalmente, se usa como fuente secundaria los informes de rendición de cuentas relacionados con discapacidad emitidos durante la temporalidad de la investigación, es así como se determina como variables a los estudiantes de la matrícula oficial caracterizados con discapacidad y su porcentaje de representatividad frente a la focalización de estudiantes beneficiados por el programa de movilidad escolar.

Planteamiento del Problema

El Programa de Movilidad Escolar de la Secretaría de Educación del Distrito, durante la vigencia 2018 con corte a 30 de junio, posibilitó que los estudiantes de la red de colegios distritales asistieran a clases mediante la asignación de rutas escolares o subsidio de transporte, a fin de garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes y contrarrestar la deserción escolar.

En dicho contexto se pretende identificar ¿cuáles fueron acciones adelantadas por el Programa de Movilidad Escolar para la implementación de la política pública de discapacidad en concordancia con los principios rectores de la administración pública?

En este orden de ideas es necesario precisar el problema de estudio el cual está directamente relacionado con las acciones desarrolladas en el marco del programa de movilidad escolar durante el periodo de tiempo ya mencionado y su incidencia en la puesta en marcha de la política pública de discapacidad entendiendo esta condición como un generador de exclusión social para los niños, niñas y adolescentes de la capital en la medida que las condiciones asociadas a la discapacidad generan barreras de acceso a la educación, por lo que es importante situar la problemática a abordar en el desarrollo del documento en la esfera de las necesidades de desplazamiento de la comunidad con discapacidad en edad escolar, las cuales no se agotan en las adaptaciones curriculares para atender las capacidades diferenciales, ni tampoco en la disposición de una capacidad instalada en términos de infraestructura de los planteles educativos, sino que requiere de una atención primaria, lo que implica comprender la importancia de garantizar en un primer momento el acceso de los estudiantes con discapacidad en relación con su desplazamiento desde su casa hasta la institución educativa, dicho contexto se plantea el siguiente interrogante: ¿cuáles fueron acciones ligadas a la implementación de la política pública de discapacidad mediante la

focalización de estudiantes en condición de discapacidad beneficiados por el Programa de Movilidad Escolar?.

De esta manera con la finalidad de responder al interrogante planteado anteriormente, se revisa la estructura del programa de movilidad escolar el cual integra uno de los componentes del proyecto de inversión 1052 “Bienestar Estudiantil para Todos”, sus desarrollos normativos y los elementos de focalización utilizados en el marco del plan sectorial de educación, el Plan Distrital de Desarrollo el cual se encuentra armonizado con el Plan Decenal de Educación.

Es necesario precisar la estructura del ensayo a fin de proporcionar una ubicación de la secuencia de análisis basada en los dos objetivos específicos planteados, los cuales se constituyen en la estructura del documento; ello significa realizar una revisión de los marcos normativos que sustentan la aplicación de la política pública de discapacidad y efectuar un análisis de los elementos de focalización que posibilita la implementación de la política pública de discapacidad.

Justificación

El análisis de las acciones técnicas y operativas para la implementación de la política pública de discapacidad en lo que a transporte escolar se refiere, requiere examinar necesariamente las acciones de atención prioritaria realizadas por la Secretaria de Educación del Distrito -SED durante la vigencia 2018, mediante el Programa de Movilidad Escolar el cual beneficia a estudiantes con discapacidad que se encuentran en proceso de formación en los colegios públicos en Bogotá; lo anterior, se analiza a fin de determinar si la focalización determinada en los marcos normativos del programa en mención, es un método práctico para superar la exclusión secular, en tanto que la ejecución de la política pública requiere que toda actuación adelantada por la SED se ciña a los principios de la administración pública, la cual busca cumplir a toda costa con el cometido estatal en tanto que su accionar parte de la protección de los estudiantes cuyo categorización en el ordenamiento jurídico colombiano es de “sujetos de protección excepcional de derechos”, para tal propósito se observa como la SED, acata dicha disposición disponiendo de los medios de transporte necesarios para garantizar el acceso a la educación oficial; en tal sentido se analizan los mecanismos utilizados en materia de la gestión pública asociados con la planeación, seguimiento y control para la puesta en marcha de la política pública de discapacidad.

Objetivos

Objetivo General

Analizar cuáles fueron las acciones de focalización del Programa de Movilidad Escolar de la Secretaria de Educación del Distrito en Bogotá, durante la vigencia 2018 con corte a 30 de junio de 2018, para la implementación de la política pública de discapacidad conforme a los principios rectores de la administración pública.

Objetivos Específicos

1. Identificar los marcos normativos para la atención prioritaria de estudiantes con discapacidad en el Programa de Movilidad Escolar de la SED, tras la implementación de la política de discapacidad.
2. Analizar la universalización versus la focalización del Programa de Movilidad Escolar para la aplicación de la política pública de discapacidad fundamentada en los principios de la administración pública.

Marco Conceptual y Teórico

Políticas Públicas.

Para efectos de avanzar en el análisis sobre las acciones de focalización del Programa de Movilidad Escolar de la Secretaria de Educación del Distrito en Bogotá, durante la vigencia 2018 con corte a 30 de junio de 2018, se inicia por señalar que dicho programa ha venido adelantando acciones para la implementación de la política pública de discapacidad aplicando los principios rectores de la administración pública, por lo que a continuación, se efectúa una aproximación a las definiciones asociadas a la política pública y su uso en los gobiernos, a partir de algunos prolegómenos necesarios para hacer referencia a los conceptos claves.

Es así como las Políticas Públicas - PP, según Lasswell precursor del estudio en esta materia citado por Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008), especifica que su intencionalidad está dirigida a *“construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico”*; para Laswell, el denominado “científico” de las políticas públicas se debe procurar la búsqueda de una síntesis de habilidades científicas que le permitan contribuir a la invención de una teoría y una práctica para la solución de problemas que se suscriban en la esfera del interés público. (p.99).

Por su parte, Guzmán & Angarita (2015), se aproximan a la definición de política pública como *“una acción e interacción en la que los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos, participan en la esfera política, haciendo parte del proceso del ciclo de las políticas públicas, las cuales no son más que las acciones de Estado en respuesta a las demandas de la ciudadanía”*. (p.8).

En tal sentido Landau citado por Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008), advierte que tanto las problemáticas de carácter público como sus soluciones deben ser abordados

retomando aspectos ideológicos y empíricos, en la medida en que desde su desarrollo conceptual insiste en que la totalidad de las políticas formuladas en el ámbito público contienen probabilidades de error, por lo que toda propuesta de políticas se puede equiparar a un proceso ingenieril, dado que son el resultado de una negociación, en respuesta a un conflicto o el producto de fuerzas históricas. (p. 106)

Por su parte Roth citado por Et al (2008), define las PP, como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos estimados como necesarios y por medios y acciones que son atendidas, parcialmente por una organización gubernamental con la finalidad de orientar las actuaciones de actores individuales o colectivos para cambiar una situación percibida como problemática”. (p. 109).

Del mismo modo se retoma la definición del manual operativo servidores y servidores públicas de México (2010), en el que se expone la importancia del uso intencionado de la racionalidad estatal como característica de la política pública, la cual se encuentra ligada intrínsecamente con los principios de la administración pública, tales como la eficiencia, la eficacia, economía y planeación entre otros; lo que requiere de la asignación de un presupuesto, el cual constituye una herramienta para la puesta en marcha de la política pública, para lo que se hace necesario el establecimiento de metas e indicadores. (p.23).

Lo anterior permite entender que la acción política necesariamente está acompañada de la delimitación de metas las cuales son el resultado de ejercicios individuales o colectivos con incidencia directa en el “proceso de gestión de los conflictos sociales”, lo que implica que la gestión obedezca a distintos momentos como la canalización y la formulación de demandas, habilitando escenarios de intervención para diversos actores públicos y privados. (Guzmán & Angarita, 2015, p. 9).

Después de este acercamiento con algunos de los conceptos clave, lo que sigue a continuación se basa describir las etapas de las políticas públicas; dichas etapas comprenden: la definición del problema, la construcción de la agenda, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación, y la evaluación. (Et al, 2015, p.12).

Se puede afirmar entonces que una política pública existe en la medida en que el Estado asuma la responsabilidad de satisfacer las problemáticas sociales y en coherencia con esa determinación designe o elija una autoridad Estatal para su ejecución y asigne un presupuesto, a partir de la fijación de una dimensión temporal, sectorial e histórica; razón por la cual la explicitación de sus características básicas, tales como la predicción, decisión y acción se consideran necesarios como aporte para el desarrollo del presente trabajo.

En relación con las características estructurales de la política pública se señala que la misma se integra por un contenido el cual está el servicio de movilizar recursos en virtud de generar resultados, por medio de la construcción de uno o varios programas, por lo que Guzmán & Angarita (2015), afirman que la política pública por excelencia es el plan de desarrollo y que esta adicionalmente, cuenta con una orientación normativa y una competencia social que garantiza su ejecución. (p.15)

Dicho lo anterior es pertinente ahondar en los tipos de políticas públicas desde un marco normativo nacional, a fin de ubicar el análisis del presente trabajo de acuerdo con la proyección temporal, nivel de organización y conforme al nivel de gobierno, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Tipos de política pública-Marco normativo nacional

Proyección temporal	Nivel de organización	Nivel de gobierno
Estado: Son aquellas que trascienden el periodo de gobierno, como en el caso de la política pública de discapacidad.	Sectoriales: Son las que se atribuyen específicamente a una cartera y afectan a su ámbito. Se limita a actuar sobre un sector en particular.	Nacionales: Son las que tienen eficacia a nivel nacional, como las políticas de defensa interior.
Gobierno: Aquellas que trascienden un plan de gobierno, que se corresponden como con la ideología del partido y/o la propuesta programática del candidato	Multisectoriales: Aquellas que son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación, como lo es la política pública de discapacidad.	Regionales: Se aplican al espacio de la jurisdicción regional
	Transectoriales: Cuando se encuentra transversalmente en los diferentes sectores de Gobierno.	

Fuente: Las políticas públicas: cuadernos de notas, Guzmán & Angarita (2015).

En la misma línea es necesario señalar las políticas públicas según, Guzmán & Angarita (2015) deben comprenderse desde la coerción distributiva (se caracteriza por la concesión de

subsidios o subvenciones), regulativa (Son las que imponen condiciones obligatorias para todos los individuos afectados), redistributiva (conceden alguna ventaja a algún individuo, pero esta ventaja limita o altera la posición inicial de otro) y la institucional (señalan procedimientos y reglas generales a las que debe someterse la actividad pública). (p.18)

Enfoques teóricos de Políticas Públicas.

Los enfoques teóricos se constituyen en abordajes e interpretaciones relacionadas con las políticas públicas, en tal sentido existen diferentes escuelas de análisis que se dividen en función de las perspectivas teóricas y normativas que desarrollan distintos autores; la primera corriente de pensamiento se relaciona con el análisis de las políticas públicas y la teoría del Estado, la segunda se enfoca en el funcionamiento de los poderes públicos (acciones) y la tercera se centra en la evaluación de los resultados y efectos. (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne, 2008).

El estudio de la ciencia política tiene se origina en Estados Unidos a partir de los planteamientos de Lasswell, quien especifica que “la orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso”, lo que indica según Valencia (2008), que la principal preocupación de Lasswell se orientó hacia la construcción de una disciplina aplicada a la disposición y solución de problemáticas sociales por medio del análisis científico de las políticas públicas; según Lasswell (1996), “las ciencias políticas son una empresa teórico práctica que propone soluciones a los problemas sociales por medio decisión política que se materializa en las políticas públicas” (Citado en Valencia, 2008, p.3).

Dicho lo anterior, con el fin de acercarse a las líneas generales de las políticas públicas, en la siguiente tabla se sintetizan algunas de las corrientes de análisis de las políticas públicas:

Tabla 2.

Corrientes de Análisis

Corriente de Análisis	Característica
Sinópticas- empíricas- analíticas ¹	Nacen bajo la influencia de los economistas y de los modelos matemáticos con la finalidad de medir la eficiencia y lo óptimo.
Antisinópticas o pluralistas	Se cimientan en los valores, el análisis contextual y de casos.
Centradas en la sociedad	Se basan en las relaciones de la sociedad las cuales determinan la elección de las políticas públicas y se apoyan en las teorías marxistas, racionalistas y pluralistas.
Centradas en el Estado	Se basan en que la acción del Estado centraliza las decisiones de las altas autoridades, en tal sentido selecciona las demandas y provee servicios

¹ Sobre el dominio del enfoque sinóptico, Garson (1996, p. 159) esgrime varias razones por los cuales este enfoque fue predominante en el estudio de políticas, entre ellas están: 1. Contaba con un método: conductismo, precisión cuantitativa y se encaminaba hacia una teoría empírica sistemática; 2. Apoyaba la planeación nacional; y 3. El éxito de los economistas en la labor de diseño y evaluación de programas sociales desde el aparato de gobierno. (Citado en Valencia, 2008, p.13).

Corriente de Análisis	Característica
Teorías Mixtas	Se relacionan con factores internos del Estado y factores externos de la sociedad para explicar la acción del Estado y las políticas públicas.
Neoinstitucionalismo	Se centra en el papel de las instituciones y su efecto sobre el comportamiento de los individuos, la acción colectiva y las políticas públicas por lo es la institucionalidad la que le da sentido a las acciones de los actores.

Fuente: creación propia

Focalización y Universalización

Según Sen Citado por Sarmiento & Arteaga (1998), el debate entre las dos grandes concepciones de la política social se ha avivado tras la evaluación de las ventajas de la focalización tiene y la pertinencia de la universalidad para atacar la desigualdad y la pobreza en América Latina. (p.1)

Es así como se toma el desarrollo conceptual de Sen Citado por Sarmiento & Arteaga (1998), el cual se responde a una novedosa forma de análisis desde aspectos económicos que se acerca al enfoque vital de los primeros teóricos clásicos, así como a la aplicación del principio de justicia equitativa como base del contrato social, lo que implica un tratamiento diferencial a quienes más lo demandan es decir los pobres. Es tal sentido la focalización se traduce en la concentración de beneficios sujeto a un presupuesto limitado lo que resulta valido al comprender

la disposición de recursos limitados para el gasto social, por lo que la universalización al implicar la atención generalizada a la población no es una opción fácil de implementar. (p.1)

En tal sentido Sen (2010) afirma que la igualdad: “(...) se busca mediante la focalización y se concentra en las libertades básicas, con la preferencia a los más débiles, según su definición de pobreza. La necesidad de darles preferencia se fundamenta en la diversidad de las personas, en sus fines y en los medios que les permiten ejercer la libertad para lograr esos fines (...)”

Por lo expuesto anteriormente se debe entender que la focalización responde a la atención de la diversidad de fines a partir de las múltiples “racionalidades posibles dentro de un solo comportamiento razonable y sus efectos éticos y políticos”. (Sen, 2010, p. 25)

Las características descritas, confluyen en el Programa de Movilidad Escolar el cual se encuentra aprobado como uno de los componentes del proyecto de inversión 1052 denominado Bienestar Estudiantil Para Todos, cuya meta para la vigencia 2018 es transportar a 136.952 estudiantes, es así como para el cierre del segundo trimestre de la vigencia 2018 logró beneficiar a 33.534 estudiantes a través de rutas escolares en el trayecto paradero – colegio -paradero y en el caso de la modalidad subsidio de transporte se garantiza el traslado para 29.761 estudiantes, es de resaltar que la asignación en la modalidades de transporte del programa para estudiantes en condición de discapacidad obedece a un criterio de focalización establecido en los marcos normativos del programa, lo que permite identificar la representatividad de los estudiantes con discapacidad frente al total de estudiantes transportados, lo cual será desarrollado más adelante. (Informe de Gestión, 2018, p. 15)

Movilidad Asociada con la Exclusión Social

En este apartado se sintetizan los avances teóricos que interrelaciona la movilidad con la exclusión social, de esta manera se define la movilidad como una condición deseable que facilita

el acceso para participar en los principales aspectos sociales, este concepto permite inferir que las dificultades de movilidad se consideran una variable que hace parte de la exclusión social, como lo es el caso de los estudiantes con discapacidad. (Barry. 2002), de esta manera la movilidad trasciende de la capacidad potencial de movimiento autónomo o asistido, cuyos factores que influyen son definidos por:

El acceso, se relaciona con la oferta de movilidad dispuesta para el desplazamiento superando las restricciones y barreras sociales físicas en los territorios, en materia de transporte está supeditada a las opciones y condiciones para facilitar el acceso a personas con discapacidad cuya movilidad es reducida o requiere de acompañamiento.

El grado de exclusión física, lo que se traducen las barreras físicas, es decir, la ausencia de adaptaciones en los vehículos que transportan estudiantes con discapacidad, así como las barreras lingüísticas o cognitivas.

La capacidad adquisitiva de la población con discapacidad, lo que puede repercutir en prácticas de exclusión económica, fundada en los altos costos en los que incurre esta población al dificultarse el uso del transporte público y verse obligados a tomar opciones de transporte que eleva los costos de desplazamiento.

Marco Contextual

El programa de Movilidad Escolar, ha venido afianzando la aplicabilidad de la política pública de discapacidad a través de la consolidación de acciones de atención prioritaria enfocada a estudiantes con discapacidad pertenecientes al sistema educativo, en tal sentido el programa ha comprendido el alcance de generar estrategias de acceso y permanencia para el grupo poblacional integrado por niños, niñas y adolescentes con discapacidad que encuentran como primera barrera de acceso, la insuficiencia de mecanismos de transporte que garanticen su traslado desde su lugar de vivienda hacia las instituciones educativas.

De esta manera, a través de las herramientas provistas por la administración pública, la SED incorpora las siguientes acciones diferenciadas por modalidad:

En el caso de la modalidad de ruta escolar, es necesario indicar que consiste en el desplazamiento de los estudiantes que deban transportarse por medio del uso de transporte escolar especial, el cual está regulado por el decreto 348 de 2015, por el cual se reglamentó el servicio público de transporte automotor especial, entre otras disposiciones, dicha normatividad advierte la necesidad de suscribir contratos entre las entidades territoriales certificadas y debidamente habilitadas.

Lo anterior, reviste el despliegue de planeación por parte de la SED, para establecer un proceso de selección objetivo que permita contar con un servicio de rutas escolares que atiendan las necesidades apremiantes de los estudiantes del distrito.

En cuanto al proceso de selección, se realiza mediante la modalidad de contratación de licitación pública, por lo que en la fase de planeación se determinan los estudios previos y anexos técnicos y pliegos de condiciones para que las empresas de transporte escolar se presenten a las zonas de operación asociada a una localidad rural o urbana del distrito, cabe indicar que uno

de los aspectos a destacar dentro de los pliegos de condiciones, es la incorporación del parque automotor con adaptaciones o mecanismos que permitan el ascenso y descenso de estudiantes con movilidad reducida o que utilicen asistencia de sillas de ruedas para su desplazamiento, adicionalmente la SED dispone de figuras de adultos acompañantes de ruta, que para la atención diferenciada de estudiantes con discapacidad se advierte de la disposición de doble adulto acompañante, a fin de contar con los mecanismos contractuales que permitan garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes caracterizados con discapacidad física, sensorial o cognitiva.

En cuanto a la modalidad de Subsidio de transporte escolar, consiste en la transferencia monetaria del 80 % del valor del pasaje de transporte público, mediante el uso de dos medios de pago, transferencia monetaria al representante legal del estudiante mediante mecanismo entidad financiera y transferencia monetaria directa a la tarjeta inteligente del Sistema Integrado de Transporte - SITP. Cabe precisar que el valor de la transferencia monetaria se calcula con base al número de días que asiste el estudiante a la institución por lo que es un beneficio condicionado a la asistencia escolar. Por otra parte esta modalidad dispone de dos tipos de subsidios, uno de ellos se denomina sencillo y está dirigido a estudiantes de los grados 8° a 11° menores de 19 años; el otro tipo de subsidio es doble y se enfoca en estudiantes cuyos grados van de Jardín a 7° y son menores de 14 grados, adicionalmente el subsidio escolar tipo doble es otorgado para garantizar el traslado de estudiantes con discapacidad y su responsable legal, bajo el entendido de requerir un acompañamiento constante se le entrega este tipo de subsidio.

Lo anterior se armoniza con la Ley 152 de 1944, también conocida como la Ley orgánica del plan de Desarrollo, cuyo ámbito de aplicación abarca la nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden; así las cosas, el ordenamiento colombiano, exige a las entidades públicas, la aplicación de los principios generales de los cuales se toman como parte

del sustento del presente documento los relacionados con prioridad del gasto público social, continuidad y coherencia. Tras esta explicitación de revisa los aspectos específicos del Plan de Desarrollo Distrital -PDD, el cual es la herramienta por excelencia que permite la implementación de las políticas públicas; en este caso, se toma el PDD correspondiente a la Administración de Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019.

Plan de Desarrollo Distrital-PDD

La estrategia del Plan se distribuye en tres (3) Pilares y cuatro (4) Ejes Transversales, coherentes con el Programa de Gobierno nacional, y que a su vez le dan continuidad a las políticas generales y sectoriales, esta manera para el desarrollo de las estrategias y políticas se identificaron los programas que por el principio de ordenación de competencias le corresponde a cada entidad de orden distrital ejecutar. Plan de Desarrollo Distrital (2016).

En relación con los programas, se resalta que su elaboración se efectuó partir del diagnóstico asociado a la problemática que se enfrenta en cada sector por lo que las estrategias se sintetizan a nivel de proyectos cuya definición de las metas corresponde a los resultados esperados a nivel de impacto social en el sector responsable; para el cumplimiento del plan se definió el cronograma de ejecución en estricta correspondencia al flujo de recursos anual previsto en el Plan Plurianual de Inversiones contenido en la parte II del proyecto de Acuerdo.

En cuanto a los Pilares antes mencionados, son los elementos estructurales de carácter prioritario, para alcanzar el objetivo central del Plan y se soportan en los Ejes Transversales que son las líneas institucionales para su implementación, de manera que sean incorporados en los planes y programas a nivel sectorial. Los Pilares son: Igualdad en calidad de vida; Democracia Urbana; y Construcción de Comunidad. Por su parte, los Ejes Transversales son: Nuevo ordenamiento territorial; Desarrollo económico basado en el conocimiento; Sostenibilidad

ambiental basada en la eficiencia energética y Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia. Plan de Desarrollo Distrital (2016).

Los programas asociados a cada uno de los Pilares y Ejes Transversales pretenden propiciar transformaciones sociales significativas en la manera de vivir de los habitantes de Bogotá y a hacer del modelo de ciudad un medio que posibilite vivir bien y mejor. Los Pilares y Ejes Transversales direccionan la intervención pública para focalizar las atenciones en la población más vulnerable, de forma tal que se alcance la igualdad en la calidad de vida, se materialice el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley y se propicie la construcción de comunidad a través de la interacción de sus habitantes para realizar actividades provechosas y útiles para ellos mismos y para la sociedad.

A continuación, se detalla el alcance de los Pilares 1 y 3, del Plan de Desarrollo Distrital al estar conectado directamente con la implementación de política pública de discapacidad como elemento de focalización de estudiantes en el programa de movilidad escolar de la Secretaría de Educación del Distrito

Pilar 1. Igualdad de Calidad de Vida, el propósito de la Bogotá Mejor para Todos se enfoca en la creación de espacios en los que la igualdad y la inclusión social sean ejercicios cotidianos, mediante la ejecución de programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia. La ciudad capital es un foco de oportunidades para todas las personas sin importar su condición social, orientación sexual u origen, en tal sentido, la igualdad no tiene como exclusivo referente las determinaciones del ordenamiento jurídico colombiano sino también incorpora al desarrollo de capacidades para alcanzar la calidad de vida. Todo ello, en bajo la premisa de la corresponsabilidad de la población con la ciudad. De esta manera los programas incluidos en este pilar se enfocan en la oferta estatal para concederle a

la ciudadanía los elementos necesarios para el desarrollo de sus proyectos de vida, y asociado a cada uno se expresan los proyectos por medio de los cuales se cristalizarán las acciones que brindarán oportunidades para toda la ciudadanía por medio de iniciativas educativas y laborales, así como el acceso a un sistema integral y de calidad de atención en salud y a la recreación, la cultura y el deporte.

Pilar 3. Construcción de Comunidad el cual tiene como objetivo el afianzamiento de espacios seguros y confiables para el encuentro entre las comunidades, lo que se espera lograr mediante la realización de programas orientados a acrecentar la percepción de seguridad ciudadana y a reducir progresivamente los índices de criminalidad. En lo relacionado con el sector educación el Plan de Desarrollo comprende que Bogotá es un escenario en que proliferan continuamente experiencias significativas de aprendizaje y ejercicios ciudadanos que capitalizan de manera sustancial procesos de aprendizaje que garantizan una formación integral, lo que permite afirmar que Bogotá es una ciudad educadora.

El sistema educativo tiene la labor de desarrollar estrategias consolidadas de calidad que articulan la formación y el acompañamiento a los docentes, la inclusión, la evaluación educativa, el avance de didácticas pedagógicas innovadoras dentro del aula, el progreso en materia del clima escolar y la oferta de una formación integral con perspectiva de Derechos Humanos, que incluye el fortalecimiento de los aprendizajes en las áreas básicas y el desarrollo de competencias en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), bilingüismo y transversales, así como de capacidades socioemocionales, cognitivas y ciudadanas.

Plan Sectorial de Educación

La construcción del referido plan se efectúa en cumplimiento de lo ordenado por la Ley General de Educación 115 de 1994 y la Ley 1450 de 2011, la política educativa del Gobierno

Nacional, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y se encuentra armonizado con los propósitos del Plan Nacional Decenal.

Es así como en materia de Cobertura Educativa, el Plan Sectorial de Educación evidencia que la Ciudad tiene una tasa de cobertura bruta del 95,8 % lo que se contrasta con una tasa de cobertura neta estricta del 87 %⁶. Sin embargo, a pesar de estos avances, aún se presentan “(...) *brechas educativas en las condiciones de acceso y permanencia escolar entre grupos poblacionales y territorios, (...)*”, tal contexto imposibilita consolidar ciclos educativos completos, esto repercute en la prolongación del ciclo de la pobreza, en los niveles más bajos de empleabilidad e ingreso.

Adicionalmente, la oferta es deficitaria en algunas de las localidades y Unidades de Posicionamiento Zonal -UPZ del Distrito, dado que la capacidad instalada en términos de infraestructura es insuficiente para atender la demanda educativa en la totalidad de sectores de la ciudad, cuyas repercusiones se hacen visibles en las diferencias entre los cupos solicitados y los cupos disponibles; se carece de dotación de elementos físicos alineada con los requerimientos que impone la generación de ambientes de aprendizaje y las líneas curriculares de los Proyectos Educativos Institucionales – PEI, siendo una barrera para el acceso a la educación, al no ajustarse de manera flexible a las comunidades con alta diversidad poblacional.

El Distrito tiene 383 colegios públicos y 1.853 instituciones educativas no oficiales, de los cuales 1.714 colegios son de naturaleza privada, de estos 121 privados con matrícula contratada y 18 de régimen especial. Plan Sectorial de Educación (2016).

En ese contexto, se adopta por la Secretaría de Educación del distrito – SED, la Ruta de Acceso y Permanencia Escolar del Ministerio de Educación Nacional – MEN, la cual permitirá consolidar la oferta institucional de las diferentes estrategias de acceso y permanencia educativa disponibles en la Ciudad, y contará con los elementos técnicos, operativos y presupuestales para

acoplarlas con las acciones de otras entidades nacionales o distritales que intervienen en el tema, con el fin de garantizar el acceso de todos los niños al sistema educativo y viabilizar su permanencia hasta lograr su culminación de estudios para hacer efectiva la trayectoria completa por el sistema educativo. Plan Sectorial de Educación (2016).

Se resalta que la Ruta de Acceso y Permanencia reconoce, como prioritaria “(...) *la atención diferencial de población en situación de discapacidad y talentos excepcionales, grupos étnicos, población rural, víctimas, entre otros, para impedir que su diversidad se convierta en un foco de desigualdades educativas* (...)” Plan Sectorial de Educación (2016).

En congruencia con lo anterior, el Plan de Sectorial de Educación contempla, la ejecución de Acciones afirmativas para poblaciones diversas y vulnerables es así como realiza la implementación de política pública con enfoque transectorial, vinculando escenarios participativos, desde un enfoque diferencial, en busca de favorecer la reducción de las brechas educativas de las poblaciones vulnerables y diversas. De esta forma el desarrollo de acciones afirmativas están orientadas a la vinculación y acompañamiento en el sistema educativo para las poblaciones de zonas rurales o de difícil acceso y urbanas catalogadas con un mayor riesgo de deserción escolar, priorizando la atención para las niños y niñas y adolescentes en edad escolar víctimas de conflicto, con discapacidad y pertenecientes a grupos étnicos. Subrayado fuera de texto.

En respuesta a los lineamientos del Plan, la SED incorpora el concepto de Bienestar integral de los estudiantes, lo que implica un análisis amplio de sus necesidades a partir del estudio de los criterios de focalización, demostrando la urgencia por dar prioridad a las estrategias orientadas a promover el bienestar integral de los estudiantes, con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y permeancia, mediante

los programas de Promoción de Bienestar y fomentando espacios para la construcción colectiva con la comunidad educativa lo que se materializa en los Planes Integrales de Bienestar Estudiantil – PIBES, el Programa de Alimentación Escolar y el Programa de Movilidad Escolar.

Este último, es concebido como una de las estrategias de acceso y permanencia que se concentra en promover no solo el arribo de los estudiantes a clases ofreciendo diferentes modalidades y servicios de transporte (rutas escolares², subsidios de transporte³, utilización del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, carril preferencial para rutas escolares y el uso de bicicletas-Al Colegio en Bici) de forma segura, sostenible y eficiente; Es de aclarar que la asignación de estas modalidades se realiza conforme a los criterios de evaluación y cumplimiento de requisitos y focalización, los cuales sintetizan los lineamientos definidos en las resoluciones normativas vigentes.

En dicho contexto, se ejecutan acciones tendientes a garantizar la prestación del servicio mediante una oferta diversificada a través de las modalidades de ruta escolar, Al colegio en bici y subsidio de transporte escolar beneficiando a los estudiantes matriculados en las instituciones educativas que residen en UPZ deficitarias de cupos escolares de Bogotá.

Es de indicar que la aplicación de criterios de focalización es determinante dado que las modalidades enunciadas no cubren el 100 % de la población escolar del sistema educativo, sino que operan en la medida que el estudiante requiere este servicio lo que está condicionado a la

² Modalidad de transporte que apoya el desplazamiento de la comunidad educativa a través de vehículos contratados por la Secretaría de Educación del Distrito en los siguientes recorridos: paradero-colegio paradero. (Manual Operativo, 2018, p. 5).

³ Modalidad en la que se realiza una transferencia monetaria a través de un producto financiero o tarjetas inteligentes del Sistema Integrado de Transporte Público SITP, para cubrir parte de los costos de transporte de los estudiantes en el traslado hacia el colegio de regreso hacia su casa. (Manual Operativo, 2018, p. 5).

disponibilidad presupuestal, razón por la cual se focaliza su asignación para comunidades vulnerables caracterizadas en el sistema de información de matrículas SIMAT, del MEN.

Capítulo I: Marcos normativos para la atención de estudiantes con discapacidad en el Programa de Movilidad Escolar de la SED, fundamentados en los principios de la administración pública.

En relación con el ordenamiento jurídico colombiano se precisa que todo desarrollo normativo parte de la concepción de Colombia como un “Estado social de derecho”, en este contexto, el marco legal en materia de discapacidad es amplio, a razón de estos se efectuara un ejercicio de recopilación de las disposiciones legales en relación con la accesibilidad al transporte como mecanismo para arribar a las instituciones educativas distritales.

En términos particulares, se encuentra en el derecho colombiano el interés manifiesto por establecer la protección especial de las personas con discapacidad.

En tal sentido, desde el contexto colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991, se logró elevar la protección excepcional de los derechos de la población con discapacidad, lo que para efectos de presente trabajo se adiciona a las características de los beneficiados del programa de movilidad escolar quienes además de enfrentar una condición de discapacidad, tienen una especial protección asociada a su ciclo vital, (infancia, primera infancia y adolescencia).

Desde los postulados y principios consagrados en la Constitución Política, en la que se establece en el Artículo 24 que “todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional” (...) el cual se complementa con el artículo 13 que determina “que le corresponde al Estado proteger excepcionalmente a las personas que por su condición económica, física, mental o sensorial”, en la misma línea el artículo 68 determina “la erradicación del analfabetismo y la educación prioritaria a las personas con limitaciones físicas o mentales”. Lo que se constituye en obligaciones especiales del Estado.

Posteriormente, desde la legislación se avanzó con la ley 361 de 1997, por la cual se establecieron mecanismos de integración social de las personas con limitación, de la misma forma, el gobierno nacional por medio del documento CONPES 80 de 2004, estableció como política pública nacional de discapacidad y sus acciones para la implementación.

De acuerdo con el marco normativo nacional e internacional mencionado, es evidente que el nivel jurídico de la población con discapacidad está protegida, sin embargo es necesario analizar de manera específica la política pública de discapacidad contenida en el CONPES 80, el cual parte de la definición de esta condición respecto a la evolución en dos campos de acción, el médico y la transición a una percepción social, dicho documento explicita la necesidad imperativa de generar programas, estrategias y líneas de acción que permitan superar la exclusión con ocasión de la discapacidad, en esa medida se insta a las instituciones y demás entes territoriales a transformar las prácticas de discriminación, impulsando sus actuaciones mediante la aplicación de la normatividad existente para tal propósito, incluyendo el decreto reglamentario 470 de 2007, por medio del cual se adoptó la política de discapacidad para el distrito capital.

Del mencionado decreto, se destaca la ausencia de una relación directa con los postulados que integran el documento al CONPES 80, a excepción de las referencias de los preceptos constitucionales que presentan el ámbito de aplicación y la necesario vinculación y transversalización de la política pública en los entes territoriales.

Adicionalmente, es solo mediante la Ley 361 de 1997, se reconocen los derechos subjetivos de las personas con discapacidad, caracterizando las actuaciones de la administración pública en lo que se refiera a la protección de las personas con discapacidad.

En el caso específico del programa de movilidad escolar se encuentran las resoluciones 1795 de 2016, 1531 de 2014 y 039 de 2018, esta última está soportada con un Manual Operativo, en el que se determina la racionalización de los trámites para estudiantes con discapacidad fijando el criterio de asignación directa evitando la imposición de tramites que se constituyan en barreras de acceso para dichos estudiantes quienes son sujetos de protección excepcional de derechos y en este caso en particular se entiende que existe conexidad entre el transporte escolar y el goce efectivo del derecho fundamental a la educación.

Una vez expuesta la normatividad, el análisis de la implementación de la política pública de la implementación de discapacidad, sienta las bases para aseverar que existen esfuerzos sostenidos durante la vigencia 2018 para disponer de la instrumentación y de los presupuestos necesarios para eliminar la barrera de acceso.

Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social.

El sistema distrital de personas en condición de discapacidad se concentra en el impulso de acciones incluyentes que faciliten el acceso y la participación ciudadana; en tal sentido dicha política pretende reconocer, restituir y garantizar los derechos y los deberes de las personas en condición de discapacidad y sus familias, en tanto que el hablar de inclusión social implica acceder, disponer, aportar y transformar las condiciones que determinan la desigualdad.

En cuanto a la Política pública nacional de discapacidad en inclusión social se determinaron lineamientos para las vigencias comprendidas entre 2013 a 2022, las cuales se encuentran integradas por la caracterización de la población y el estudio del acceso de la población con discapacidad – PCD, a los servicios básicos como, educación, salud y trabajo, describiendo de manera sistemática el ciclo vital de las PCD.

Así las cosas, para el presente análisis antes de ahondar en los desarrollos normativos se

toma como referente la caracterización del contexto local a partir de la realidad colombiana, desde el uso de los referentes citados por la Política Pública de Discapacidad, basados en las cifras del Censo del DANE del año 2005, cuyo resultado registra a 2.624.898 PCD, lo que equivale al 6,3% del total de la población del país. (Ministerio de Salud y Protección social, 2014, p.14).

En materia de educación el Ministerio de Salud y Protección Social (2014), afirma que en el país 37 de cada 100 PCD en edad escolar, no acuden a un establecimiento educativo y que 66 de cada 100 saben leer o escribir, en el caso de los niños y niñas entre los 5 a 14 años la cifra corresponde al 33%. (p.15). Estas cifras demuestran las dificultades en términos de acceso a la educación de las PCD, en paralelo con las personas sin discapacidad, lo que evidencia la necesidad de una mayor articulación y acciones de política pública para garantizar este derecho a las PCD. (Et al, 2014, p.15).

En lo relacionado con el desarrollo normativo de la política señalada, se evidencia la incorporación del marco legal internacional, recogiendo los presupuestos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos e instrumentos normativos internacionales aplicados a la discapacidad. Del mismo modo en la normatividad nacional se incluye en el marco de constitucionalidad, el cual es el referente para emprender acciones concretas desde el accionar institucional, el cual suscito la implementación del Sistema Nacional de Discapacidad.

Es importante mencionar la importancia de los desarrollos normativos como respaldo para la implementación de las políticas públicas, dado que estos permiten elevar leyes que legitiman las actuaciones de la administración pública posicionando en este caso concreto la discapacidad en la agenda de los diferentes sectores públicos; cabe indicar que la génesis de los avances normativos de la política pública de discapacidad, parte del marco legal de los tratados

internacionales los cuales son vinculantes y tienen un carácter de obligatorio cumplimiento para el Estado Colombiano, por ende se describen a continuación, dos de los hitos histórico – normativo más significativos al tener una directa relación con el presente documento:

Tabla 3.

Tratados Internacionales

Convención	Año	Ley	Objeto
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.	2006	Ley 1346 de 2009	Promover, proteger y asegurar el disfrute pleno de los derechos humanos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y promoviendo el derecho a su dignidad inherente.
Convención sobre los derechos del niño	1990	Ley 12 de 1991	Para efectos de esta convención los Estados partes, respetarán los derechos enunciados en ella y asegurarán su

Convención	Año	Ley	Objeto
			aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción.

Fuente: (Ministerio de Salud y Protección social, 2014, p.24).

Posterior a la anterior descripción de los desarrollos normativos que influenciaron la base legal de la política pública de discapacidad, es necesario ubicarse, en los avances a nivel del distrito tras la adopción de la política pública, la cual se efectuó conforme a lo establecido en el Decreto 470 de 2007 el cual establece que la ciudad: (...) *“Adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2007- 2020, la cual contiene los principios, dimensiones y deberes de la misma y se basa en un enfoque de derechos que busca implementar el desarrollo integral de las personas con discapacidad de Bogotá, D.C”* (...). Así mismo, la Secretaria de Educación del Distrito armoniza dicha política mediante la emisión del Concepto 130011 de 2010, en el que la SED especifica que: (...) *“la atención a escolares con discapacidad y talentos excepcionales como parte integrante del servicio público educativo, mediante el fomento de programas y experiencias orientadas a la inclusión académica y social de estos”* (...); Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). De esta manera el Programa de Movilidad Escolar de la SED, implementa la política pública de discapacidad a partir de la focalización de esta población estableciendo en las resoluciones normativas requisitos y criterios de asignación para el programa antes referido, incorporando el mecanismo de asignación directa de beneficios de transporte a la población escolar con discapacidad.

Es de señalar, que la construcción de la política pública respondió a tres fases, la primera consistió en el alistamiento, en donde se definió la plataforma a utilizarse, la construcción de la línea base, se realizó el mapa de actores, se elaboró el diseño metodológico y se determinaron los

mecanismos necesarios para la regionalización a fin de obtener los insumos para la construcción de la política pública.

Adicionalmente, a pesar de que no es explícito en el desarrollo conceptual de la política pública, se evidencian elementos de interseccionalidad⁴ en la medida en que se contempla la discapacidad y la vinculación de esta con comunidades vulnerables, tales como: mujeres, infancia, víctimas del conflicto armado, y su relación con grupo étnicos.

En cuanto a la segunda fase correspondió a la recolección de insumos por medio de escenarios de participación en el ámbito regional y a través de las demás mesas sectoriales e intersectoriales, así como la instalación de la mesa de consolidación nacional y la validación de los resultados de dichos espacios. En la tercera y última fase se efectuó la formalización del documento de la política pública nacional de discapacidad, con los productos de las fases anteriores.

Los elementos claves de la enunciada política son la adopción de los enfoques de derechos y de tipo poblacional, territorial e intersectorial, así como el enfoque diferencial incluyendo el desarrollo humano y sus capacidades.

Posteriormente, se conceptualiza en torno a la discapacidad y la evolución de sus definiciones, obteniendo como resultado cinco ejes estratégicos y líneas de acción: transformación de lo público, garantías jurídicas, participación en la vida política y pública y el desarrollo de las capacidades.

Es así como, el Ministerio de Salud y Protección social (2014), en el marco e sus

⁴ Según Serra, M. L. (2017), “(...) la interseccionalidad es una conceptualización del problema que pretende captar las consecuencias estructurales y dinámicas que surgen de la interacción entre dos o más ejes de subordinación. De forma específica, se ocupa de la forma en que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas discriminatorios crean desigualdades básicas que estructuran las posiciones relativas de las mujeres, razas, etnias, clases” (...).

competencias y como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, conmina al cumplimiento de la política señalada, mediante el impulso de la transversalización en garantía de la promoción de acciones conforme a las competencias sectoriales en pro de la implementación de la Política Pública de Discapacidad.

Reglamentación Transporte Especial Escolar

En Colombia, el transporte escolar que prestan los vehículos de empresas de transporte especial es regulado y controlado por el Ministerio del Transporte, es así como su regulación está supeditada al Decreto 431 de 2017 y al 1079 de 2015, en los que se determinan aspectos relacionados con los colores distintivos, tiempo de uso, trámites de legalización del servicio para operación, modalidades de contratación dependiendo los usuarios (estudiantes, turistas y empresas), así mismo describe las condiciones para la habilitación de las empresas transportadoras y define la capacidad transportadora. Para el caso del transporte de estudiantes establece la obligatoriedad del uso de la figura de Adultos Acompañantes de Ruta – ARR, quienes deben tener conocimiento de primeros auxilios e identificar las acciones a seguir en caso de siniestro vial. De esta manera ARR es el encargado del cuidado de los estudiantes durante su traslado y sobre todo en su ascenso y descenso del vehículo; para el caso de estudiantes con discapacidad, el adulto acompañante debe contar con la capacitación suficiente para proporcionar la adecuada atención esta población.

Capítulo II: Análisis de focalización versus la universalización de la política pública de discapacidad en el Programa de Movilidad Escolar.

Tras el desarrollo conceptual que antecede este acápite, el cual tuvo como propósito desplegar las líneas conceptuales y teóricas utilizadas para la comprensión de la focalización de la población escolar caracterizada con discapacidad en el sistema de información de matrícula oficial a nivel nacional denominado SIMAT (administrado por el Ministerio de Educación nacional- MEN), en el marco de la implementación de la política pública de discapacidad cuya proyección fue escalada a nivel del Estado logrando trascender el periodo de gobierno y constituyéndose en transectorial, lo que implica que el análisis de la focalización de dicha política a través del programa de movilidad escolar, se realice a partir del reconocimiento de la confluencia de los principios de eficiencia y eficacia de la gestión pública los cuales orientan las actuaciones de la administración materializando la implementación de las políticas públicas, centrándose en la adecuada planeación, seguimiento y control.

En esa medida es necesario comprender la coexistencia de los principios rectores de la administración pública en el programa de movilidad escolar liderado por la Secretaria de Educación del Distrito, dado que se observa que, de 130.537 escolares transportados, de los cuales 63.295 corresponde a las modalidades objeto del presente análisis y de esta cifra 6.564 estudiantes están caracterizados con discapacidad, lo que representa un 10,3% del total de la atención de las dos modalidades de transporte (subsidio de transporte y ruta escolar) del programa a corte de 30 de junio de 2018, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4.

Estudiantes con discapacidad

Poblacional total programa de movilidad escolar 2° trimestre-2018			
Tipo población \ componente	Mujeres	Hombres	Total
Primera infancia (0 a 5 años)	1.856	1.881	3.737
Infancia (6 a 12 años)	18.690	18.736	37.426
Adolescencia (13 a 17 años)	10.258	10.532	20.790
Total prim inf, inf, adolesc	30.804	31.149	61.953
Juventud (18 a 26 años)	581	754	1.335
Adultez (27 a 59 años)	4	3	7
Vejez (60 años en adelante)	0	0	0
Total grupos etarios	585	757	1.342
Mujeres	31.389		31.389
Hombres		31.906	31.906
Total genero	31.389	31.906	63.295
Afrocolombianos	103	127	230
Indígenas	92	90	182
Rrom (pueblo gitano)	0	0	0
Raizal	0	0	0
Otras etnias	0	0	0

Poblacional total programa de movilidad escolar 2° trimestre-2018			
Tipo población \ componente	Mujeres	Hombres	Total
Total etnias	195	217	412
Desplazados	1.581	1.594	3.175
Otras víctimas del conflicto	29	46	75
Total víctimas del conflicto	1.610	1.640	
* Discapacidad	2.573	3.991	6.564
Talentos	60	97	157
Total discapacidad + talentos	2.633	4.088	6.721

Fuente: Elaboración Propia. *A partir de reporte de beneficiarios ficha Proyecto de Inversión 1052 con corte 30 de junio de 2018.

De esta manera se evidencia que existe una atención priorizada para estudiantes en condición de discapacidad lo que ha permitido que 6.564 estudiantes con distintas discapacidades (física, sensorial y cognitiva), puedan acceder y permanecer en la red de colegios oficiales del distrito, como resultado del despliegue operativo (planeación) del programa de movilidad escolar y que es posible en la medida en que se utilizan los elementos de la gestión pública, como lo son los actos administrativos que permiten establecer el alcance de las actuaciones de los servidores públicos y que en el caso concreto se materializaron por medio del manual operativo y la resolución reglamentaria 039 de 2018, en la cual se establece que: “(...) *criterios designación directa: estudiantes que certifiquen medicamente su discapacidad y que en el SIMAT estén caracterizados con alguno de los 10 tipos de discapacidad (...)*” Manual Operativo (2018). Dicha excepcionalidad se constituye en un criterio de focalización y no deja

vacíos interpretativos lo que permite tanto la disposición de recursos como la disminución de trámites, superando las barreras de acceso para la población escolar con discapacidad en pro de la implementación de la política de discapacidad en el marco de las competencias funcionales de la Dirección de Bienestar Estudiantil a la que pertenece el programa referido.

Focalización o Universalización de la Política Pública.

La universalización se funda a partir de la obligación del Estado, frente a su deber de garantizar de manera efectiva “el ejercicio de los derechos básicos”, efectuado la distribución de los recursos disponibles entre el conjunto de la ciudadanía y la recuperación de los recursos invertidos se realiza por medio del recaudo tributario de impuestos; contrario sensu, la focalización es un instrumento de asignación de recursos que parte de la eficiencia y la eficacia como derroteros esenciales de la gerencia social. (Guzmán & Angarita, 2015, p. 18).

Según la CEPAL (2000) “focalizar es agrupar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se acomete atender a un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de realzar el impacto o beneficio potencial per cápita”, (Citado en Nómadas 2010, p.2); De esta manera se puede interpretar que la focalización requiere relegitimar al Estado frente a los sectores desfavorecidos.

Ante las disyuntivas de la universalización y la focalización, se explicita la implicación inmediata al trazar una línea basada en las dificultades para efectuar una universalización conforme a las restricciones presupuestales, lo que obliga a diseñar una línea de selección dejando al margen a la población “cuasi pobres o cuasi discapacitados”, según lo afirmado por la revista Nómadas (2010).

Lo anterior origina una especie de segmentación en la focalización, según las

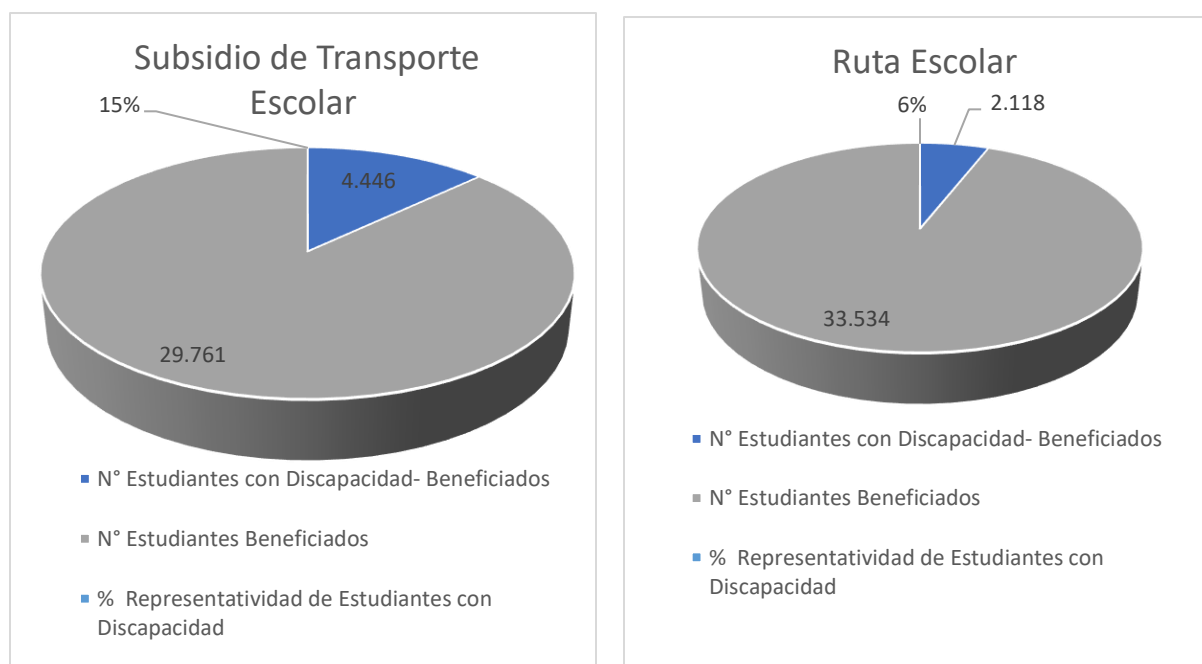
particularidades familiares e individuales, a nivel socio-espacial refiriéndose a las unidades geográficas, de tipo sociocultural y económica dentro de los que se encuentran las comunidades indígenas y finalmente las categorías sociales por características de vulnerabilidad en las que se pueden ejemplificar las mujeres y las personas en condición de discapacidad.

En el caso del programa de movilidad escolar los marcos normativos utilizan criterios de focalización partiendo del estudiante como un sujeto de protección excepcional de derechos ante su condición de discapacidad, lo que faculta al programa para no evaluar requisitos mínimos para la asignación de ruta escolar o subsidio de transporte, implementado paralelamente las acciones afirmativas contempladas en el plan de desarrollo distrital.

Acotado lo anterior se analiza en la gráfica 1, el número de estudiantes beneficiados por modalidad y el resultado de la focalización como mecanismo de implementación de la política pública de discapacidad.

Gráfica 1.

Estudiantes con discapacidad beneficiados- modalidad de ruta escolar y subsidio de transporte



Fuente: Elaboración propia a partir del informe poblacional de SED (2018).

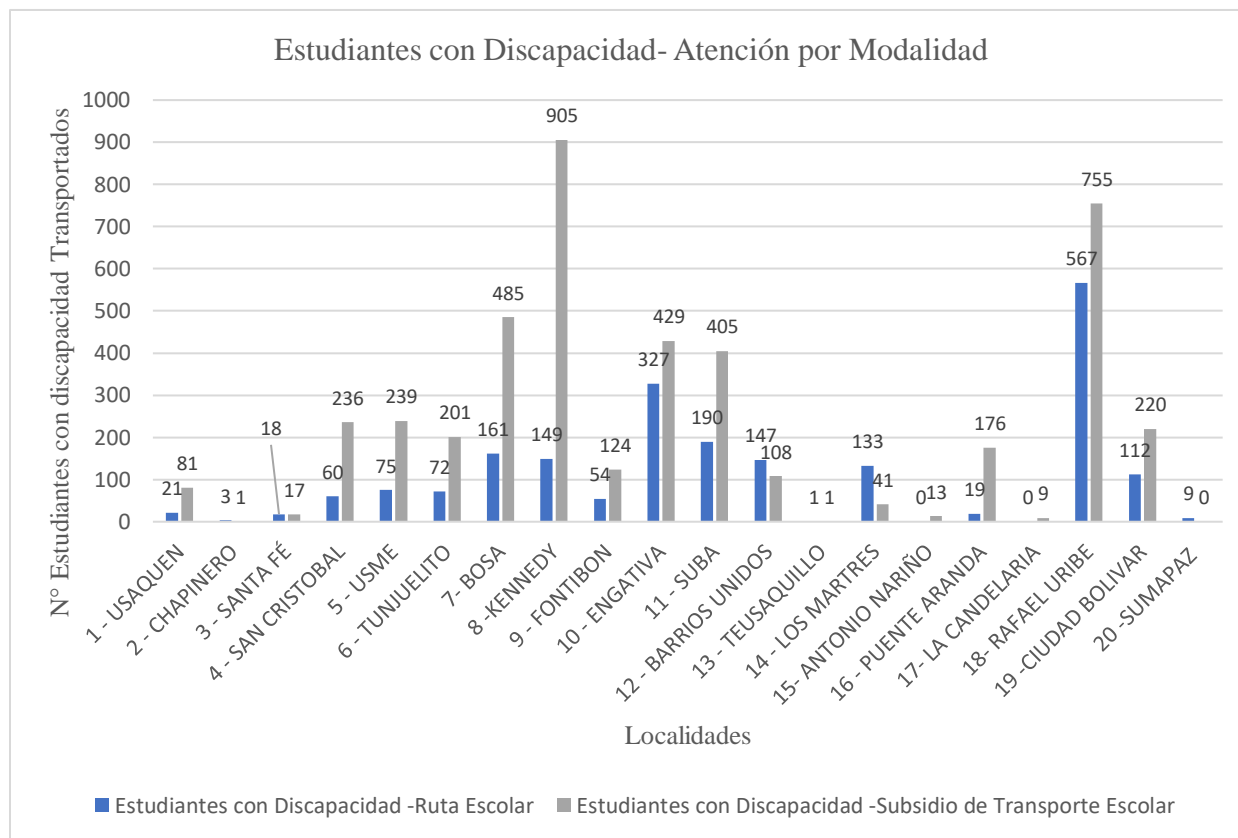
En la Gráfica 1, se observa como a pesar de que la atención de la modalidad de rutas escolares es menor en comparación con la modalidad de subsidio de transporte escolar, dicha modalidad concentra el 16 % de estudiantes con discapacidad, lo que responde a razones multicausales dentro de las cuales se encuentran: la baja disponibilidad de vehículos acondicionados con rampas para ascenso y descenso de estudiantes, las preferencias particulares de los padres, madres y cuidadores de los estudiantes con discapacidad, quienes escogen el subsidio de transporte para movilizarse ya que este les posibilita asistir a las instituciones educativas ajustándose a sus necesidades en la medida en que este permite que sean ellos quienes acompañen a sus hijos en los traslados hacia las instituciones educativas, esta situación de acompañamiento en la modalidad de ruta escolar es solventada con la disposición de doble adulto acompañante de ruta.

Por otra parte, se aclara que todo análisis de focalización y universalización del programa de movilidad escolar en las modalidades antes referidas debe realizarse no solo con criterios de disponibilidad presupuestal sino comprendiendo que no todos los estudiantes con discapacidad del sistema educativo del distrito hacen uso de este programa dado que la asignación del beneficio requiere de la petición de parte, es decir que los representantes legales de los estudiantes deben solicitar el servicio, por lo que se puede establecer que el programa de movilidad escolar tiene una cobertura del 100% de los estudiantes con discapacidad que solicitan el servicio de transporte.

Adicionalmente, para continuar con el análisis en cuestión se observa en el gráfico 2, las localidades en las que se benefician más estudiantes con discapacidad, lo se constituye en una variable de análisis de las necesidades de focalización por localidad.

Gráfica 2.

Desagregación por modalidad.



Fuente: Elaboración propia a partir del informe poblacional de SED (2018). Corte 30 de junio de 2018

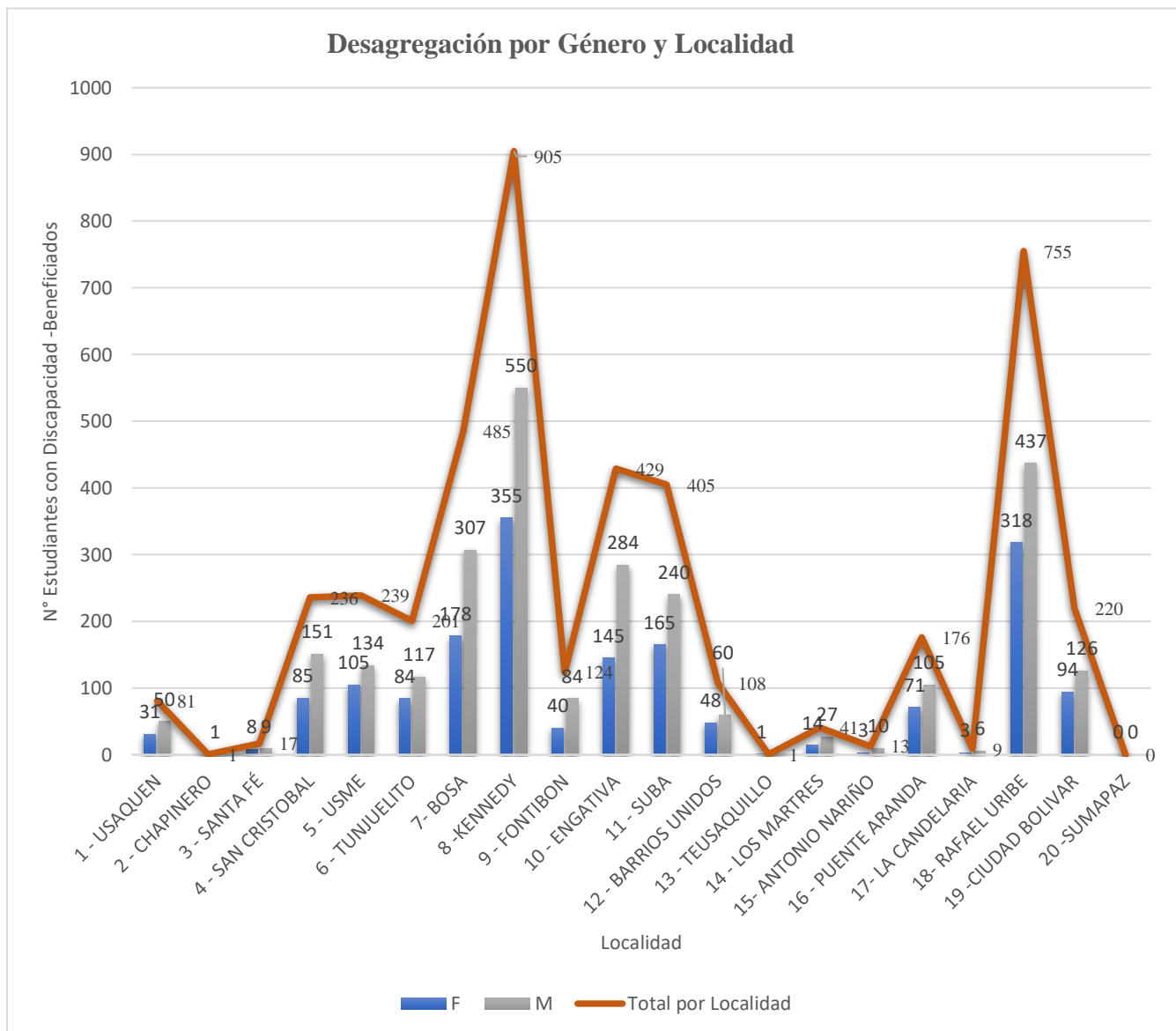
De la gráfica anterior se observa que cada modalidad tiene una particularidad y que concentra su oferta de acuerdo con las localidades que tienen mayor demanda. Para la modalidad de subsidio se encuentra que en la localidad de Kennedy se concentra la demanda más alta equivalente a 905 estudiantes con discapacidad que reciben subsidio de transporte lo que representa 11,85 % de la aplicación del criterio de focalización descrito en los actos administrativos del programa; por su parte la modalidad de ruta escolar la localidad de mayor demanda es Los Mártires con 214 estudiantes transportados en los recorridos casa-colegio-casa, lo que equivale al 62,5 % del total de estudiantes atendidos por la modalidad señalada.

En cuanto a las localidades que no cuentan con ningún beneficiario con discapacidad se advierte que dicha situación para la modalidad de subsidio de transporte en la localidad de Sumapaz, responde a que la modalidad referida no opera en esta localidad debido a que es una zona rural de difícil acceso cuyos intervalos de frecuencia de las rutas de transporte público que operan en la zona no se ajustan a los horarios de inicio y finalización de la jornada académica de los estudiantes con discapacidad, por lo que la modalidad que suple las necesidades apremiantes de transporte de la población estudiantil con discapacidad es ruta escolar. En relación con las localidades de Antonio Nariño y Candelaria se aclara que a pesar de que la modalidad de ruta escolar opera en las localidades señaladas, no existe demanda de población con discapacidad.

Es importante, incluir en el presente análisis de implementación de política de discapacidad por conducto del Programa de Movilidad Escolar, el comportamiento de cada localidad respecto a la desagregación de estudiantes transportados por género, lo que en ningún caso indica que se focaliza la atención en hombres o en mujeres, sino que se toma como un elemento que enriquece el análisis y que responde a la investigación tipo descriptiva adelantada en lo corrido del documento y que corresponde a un fenómeno del comportamiento de la demanda particular observado. A continuación, se presenta el resultado por género en el gráfico 3:

Gráfica 3.

Desagregación por Género y localidad



Fuente: Elaboración propia a partir del informe poblacional de SED (2018). Corte 30 de junio de 2018

Tal y como se evidencia en el Gráfico 3, se observa que el comportamiento de la demanda de estudiantes con discapacidad que hacen uso de las modalidades de subsidio de transporte y ruta escolar, 39% son mujeres y el restante correspondiente al 61% son hombres, lo que se observa de manera consolidada en la siguiente gráfica.

Gráfico 4.

Desagregación Género.



Fuente: Elaboración propia a partir del informe poblacional de SED (2018). Corte 30 de junio de 2018

El comportamiento descrito en el gráfico anterior se efectúa con base a las modalidades objeto de análisis y permite identificar el alto número de estudiantes con discapacidad del género masculino, lo que podría tomarse como referente para el desarrollo de otras investigaciones. Sin embargo, se aclara que el resultado no debe asociarse con que la discapacidad tiene alguna particularidad relacionada con el género; sin embargo, se puede precisar que existe una focalización que se concentra en el género masculino dado a su demanda de atención es más alta.

Conclusiones

En la práctica la implementación de las políticas públicas se constituye en la herramienta para gestionar los intereses de la sociedad, por conducto de la función pública, no obstante, lo anterior el análisis realizado permite establecer que existen experiencias de implementación exitosa de la política pública de discapacidad que se contraponen a la pérdida de credibilidad del sector público como gestor de las necesidades de los ciudadanos a través de las instituciones públicas cuyas actuaciones se ciñen a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

El proceso de construcción de políticas públicas es indispensable por lo que solo en la interacción estratégica entre actores se puede llegar a comprender las interdependencias que existen, lo que conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación permanente.

Así mismo es necesario alejarse de la visión utilitarista, sin reconocer la necesidad de generar espacios académicos que permitan examinar la aplicabilidad de las políticas públicas como la principal herramienta de la administración pública la cual se legitima permanentemente en el marco de derechos, en donde las políticas trascienden el sentido formal del papel y logran transformaciones sociales visibles.

Las políticas públicas de discapacidad, deben abordarse desde todos los sectores en el marco de los deberes funcionales y misionales de cada entidad, tal y como se ejemplificó a lo largo del documento, a partir del análisis de los criterios de focalización implementados en el Programa de Movilidad Escolar de la Secretaría de Educación del Distrito, quienes permiten examinar la necesidad imperiosa que se tiene en cuanto a que se da este grado de priorización tras el diseño de un Plan Distrital de Desarrollo y Plan Sectorial de Educación que reconoce la importancia de disminuir las brechas de acceso e implementa la política pública de discapacidad no solo en espacios académicos a partir de adaptaciones curriculares sino que dispone de los

mecanismos necesarios para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes con discapacidad.

Tratar de comprender la discapacidad a la luz de las políticas públicas, implica reconocer la necesidad de ejercicios permanentes de planeación, seguimiento y control que permitan definir su incorporación en los programas, planes, estrategias y proyectos de la administración pública, bajo el entendido de que su existencia implica una permanente y no puede estar supeditada a programas dispersos dado que esto es una señal de la falta de consenso en la visualización del grupo poblacional con discapacidad; no obstante, debe reconocerse las acciones lideradas por la Secretaría de Educación, las cuales requieren de mayor difusión.

Entender el alcance de las políticas públicas y su estadio de acción requiere de un examen riguroso sobre las actuaciones de los gobiernos y las agencias del Estado, a partir de las competencias constitucionales, de esta manera todo análisis debe partir del desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas las cuales al ser condensadas en programas, planes y proyectos logran caracterizar las necesidades colectivas y constituyen flujos de decisión capaces de resolver un problema que se considera público, logrando de esta manera movilizar recursos institucionales y ciudadanos bajo el objetivo de intervenir las problemáticas sociales.

Finalmente, en relación con la selección de criterios de focalización para la implementación de la política pública de discapacidad en el Programa de Movilidad escolar de la Secretaría de Educación del Distrito, se puede inferir a la luz de los elementos conceptuales consignados a lo largo del documento, es habitual encontrarse con la selección de una población con ciertas características cuando se ejecuta un programa, aunque no siempre se tenga plena conciencia de esta acción. Sin embargo, la focalización a la que se refiere la política pública de discapacidad es el resultado de la acción consciente y planeada para favorecer a la población

vulnerable dentro de un programa específico como lo es en este caso el Programa de movilidad escolar, es así como la focalización se constituye en una herramienta para identificar a estudiantes con discapacidad y orientar hacia ellos el gasto social. A pesar de lo anteriormente expuesto en la actualidad existe la discusión sobre el supuesto dilema entre políticas universalistas y políticas focalizadas, esto puede obedecer a comprensión equivocada de la política de focalización, en la medida en que focalizar según Sen (2010) es reconocer un hecho - que sin excepción- documentan las evaluaciones sobre el bienestar de la población. Del mismo modo se debe observar la importancia del sector educativo en la medida que tiene las posibilidades de implementación de múltiples políticas públicas que otros sectores no tienen.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá (2018), política Publica de discapacidad – PPDD. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=25015>

Barry, B., 1998. Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income. CASE - Centre for Analysis of Social Exclusion, pp.1-28.

Carlos Enrique Guzmán Mendoza y Natali Angarita, E 2015, Las Políticas Públicas. Cuaderno De Notas, Universidad del Norte, Recuperado de:

<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsebk&AN=1531649&lang=es&site=eds-live>

Informe de Gestión (2018), Programa de Movilidad Escolar: Informe poblacional y ficha proyecto de inversión. Recuperado de:

<https://www.educacionbogota.edu.co/es/nuestra-entidad/gestion>

Manual Operativo (2018). Programa de Movilidad Escolar. Recuperado de:

<https://www.educacionbogota.edu.co/es/temas-estrategicos/movilidad-escolar/4310>

Narváez Palacios, S. (2010). La focalización de las políticas sociales hacia la población con discapacidad: debate sobre los instrumentos de cuantificación y caracterización.

Recuperado de:

<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edselb&AN=edselb.10418259&lang=es&site=eds-live>

Política pública de discapacidad Ministerio de Salud y Protección Social (2014), Bogotá, Colombia. Recuperado de:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad-2013-2022.pdf>

Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos : Manual Operativo para Servidoras y Servidores Públicos (2010), México, D.F, Recuperado de:

<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=387615&lang=es&site=eds-live>

Plan Distrital de Desarrollo (2016), Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/PlanDistritalDesarrollo/Documentos>

Plan Sectorial de Educación (2016), Secretaria de Educación del Distrito. Recuperado de:

<http://www.educacionbogota.edu.co/es/nuestra-entidad/gestion/plan-sectorial>

Sarmiento & Arteaga (1998), Cuadernos de Economía. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934949.pdf>

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Editorial, Tauros. Madrid, España.

Serra, M. L. (2017). Mujeres con discapacidad: sobre la discriminación y opresión

interseccional, recuperado de:

<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsebk&AN=1669256&lang=es&site=eds-live>

Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C & Varonne, F. (2008), Análisis y Gestión de las Políticas Públicas, 2008, recuperado de:

<https://books.google.com.co/books?id=02FUY8CIX78C&pg=PA19&dq=corrientes+de+an%C3%A1lisis+pol%C3%ADticas+publicas&hl=es->

[419&sa=X&ved=0ahUKEwikjq7tvJrbAhXBzFMKHeEOBuUQ6AEIKTAA#v=onepage
&q=corrientes%20de%20an%C3%A1lisis%20políticas%20públicas&f=false](http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2053/book.aspx?i=721&opensearch=METODOLOGIA%20DE%20LA%20INVESTIGACION&editoriales=&edicion=&anio=)

Sampieri Hernández, R., Fernández Collado, C., & Baptista, M. D. (2010). Metodología de la Investigación (Quinta Edición ed.). México DF: Mc Graw Hill. Recuperado de:
<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2053/book.aspx?i=721&opensearch=METODOLOGIA%20DE%20LA%20INVESTIGACION&editoriales=&edicion=&anio=>

Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.
Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200005